



An den Vorsitzenden des Innenausschusses
des Deutschen Bundestages

Herrn Ansgar Heveling, MdB

Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

SITA Information Networking
Computing B.V.
Zweigniederlassung Eschborn
Ludwig-Erhard-Strasse 30-34
65760 Eschborn
Germany

Matthias Knetsch
Direktor SITA
Government and Lufthansa Group

matthias.knetsch@sita.aero

Telephone
+49 (0) 6196 970 400

Fax
+49 (0) 6196 970 444

21.04.2017

SITA Stellungnahme

Zum Entwurf eines Gesetzes über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 (Fluggastdatengesetz – FlugDaG)

Im April 2016 wurde die EU-Richtlinie 2016/681 (Fluggastdatengesetz - FlugDaG) zur Verwendung von PNR (*Passenger Name Record*) Daten verabschiedet, die 2-Jahres-Frist zur Umsetzung in nationales Recht hat bereits begonnen und wird mit dem vorliegendem Gesetzgebungsvorhaben angestrebt. Bis Mai 2018 soll sichergestellt werden, dass ein komplexes System erfolgreich implementiert wird, welches ermöglicht, Reisebewegungen von Terroristen und Schwerkriminellen mittels Erfassung von Daten nachzuvollziehen und damit Sicherheitsbehörden besser in die Lage zu versetzen, terroristische Straftaten aufzudecken und präventiv zu verhindern.

Neben einer technischen Lösung zur Erfassung und Verarbeitung der Daten (z.B. Risikoanalyse, Weiterleitung der Daten an EU Mitgliedsstaaten oder interne Behörden und Organisationen etc.) gilt es auch gerade die Organisation der geforderten PIU (Passenger Information Unit) vorab zu planen und zu strukturieren, als auch im ersten Schritt die rechtlichen Rahmenbedingungen so zu formulieren, dass heutige Möglichkeiten und zukünftige Entwicklungen effizient und zeitgemäß umgesetzt werden können.

Bei allen Bemühungen um die genannten Standards kann nicht von einem reibungslosen und einfachen Datenaustausch ausgegangen werden. So können bei weitem noch nicht alle Fluglinien den PNRGOV Standard umsetzen, oder benutzen dabei verschiedene Versionen und Varianten. Das wird sich auch nicht in Kürze ändern lassen. Deutschland sollte daher in Betracht ziehen, zumindest vorübergehend, weitere Formate zuzulassen.

In jedem Fall ist aus technischer Sicht von Änderungen am Datenumfang abzuraten. Dies würde zu erheblichen Verzögerungen des Projektes führen.

Die Erfahrung aus derart globalen Großprojekten hat SITA gelehrt, das Projektrisiko jeweils frühzeitig und bestmöglich zu minimieren.

Bereits bei der Datenanforderung ist es wichtig, internationale Standards für den Datentransfer und das Datenformat einzuhalten. Bleiben die Anforderungen im Rahmen der von der Weltzollorganisation (WZO), Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) und Internationalen Luftverkehrs-Vereinigung (IATA) vorgegebenen optimalen Verfahren („best practices“), erleichtert und beschleunigt dies die Datenlieferung durch die Fluggesellschaften erheblich.

Die harmonisierten Standards für das Datenformat und die Transportprotokolle ermöglichen ein robustes System zur Überprüfung und Überwachung der Datenqualität und der zeitgemäßen Lieferung der Daten.

Die Einführung eines Fluggastdatensystems ist weit mehr als nur ein IT-System. Es ist vielmehr die Einführung neuer Geschäftsprozesse für Regierungen und die nachgelagerten Organisationen.

Der Aufbau eines automatisierten Risikoanalysesystems bedarf einer guten Steuerung und eines entsprechenden Projektmanagements. Es sollte mit einem Gesamtdesign beginnen, um das IT-System und die neuen Arbeitsprozesse sowie die Abgrenzungen der Verantwortungsbereiche aufeinander abzustimmen.

Unserer Erfahrung nach ist ein solcher Designprozess absolut notwendig, um ein gemeinsames Verständnis unter allen Beteiligten an dem System zu schaffen und die technische Lösung auf die neuen Geschäftsprozesse anzupassen und entwickeln zu können. Alle Nutzer des Systems sollten in diesen Prozess frühzeitig einbezogen werden, sodass die Erwartungen und die Anforderungen entsprechend kommuniziert, abgestimmt und realisiert werden können. Nachträgliche Änderungen sind extrem kostspielig und verzögern das Projekt erheblich.

Datenqualität

Der Erfolg eines Passagierdatensystems hängt maßgeblich von der Qualität und der Quantität der Passagierdaten ab, die empfangen, verarbeitet und analysiert werden müssen.

Die Datenqualität ist sowohl für die Regierungen als auch die Fluggesellschaften von hoher Bedeutung, um die Effektivität des Systems zu gewährleisten und letztlich vermeintliche Gefährder zu identifizieren und bestenfalls von den Flugzeugen fernzuhalten.

Mangelnde Datenqualität kann auf mehreren Ursachen beruhen:

Die Sicherstellung von qualitativen Datenlieferungen bzw. das Auffinden von Ursachen schlechter Datenqualität erfordert die Schaffung eines entsprechenden „Carrier Engagement Teams“ (Ansprechpartner von Seiten der Regierungen), welches aktiv mit den Fluggesellschaften zusammenarbeitet.

Die Größe eines solchen Teams ist proportional zur Anzahl der involvierten Fluglinien. Für ein System mit über 150 Fluglinien – von denen man in Deutschland derzeit ausgeht – ist von >30 Mitarbeitern auszugehen. Kollaborative Zusammenarbeit mit den Fluglinien, den Nutzern/Behörden sowie weiteren Beteiligten ist ein fortwährender Prozess über die gesamte Laufzeit und von immenser Wichtigkeit.

Technische Spezifikationsbeschreibung und Trainingsunterlagen sollten für die Fluglinien entwickelt werden, um die Anforderungen der Regierung eindeutig und umfassend zu beschreiben. Nur ein klares Verständnis der zu liefernden Informationen (Inhalt, Art und Weise) ermöglicht eine schnellstmögliche Anpassung der Systeme auf Seiten der Fluglinien zur Einhaltung der Gesetzesvorgaben. Die Dokumentation ist auch im laufenden Betrieb für die Fluglinien und ihre Mitarbeiter hilfreich, insbesondere bei Änderungen an ihren Systemen, neuem Personal etc.

Unumgänglich bleibt eine **Test- und Zertifizierungsphase** mit den einzelnen Fluglinien, um die Konformität zu überprüfen, bevor die Daten in das Produktivsystem übernommen werden. Auch wenn Fluglinien bereits Daten im PNRGOV-Format senden können, ist eine Zertifizierung notwendig – wenn auch in reduziertem Umfang.

Fluglinien haben unterschiedliche Systeme und Betriebskonzepte für den Umgang mit Passagierdaten. Einige Fluglinien betreiben noch heute sehr veraltete (Reservierungs-) Systeme, andere nutzen bereits moderne Plattformen. Dies erfordert Kenntnisse und Erfahrung mit den Systemen der Fluggesellschaften – auch auf Seiten der Regierung. Es müssen verschiedene Konzepte erarbeitet werden, um schnellstmöglich und gemeinschaftlich die notwendigen Lösungen/Anpassungen zu vereinbaren.

Implementierungszeitplanung

Es gilt zu berücksichtigen, dass nicht nur Deutschland, sondern eine Vielzahl der europäischen Mitgliedstaaten eine Umsetzung und Inbetriebnahme ihres Passagierdatensystems bis Mai 2018 anstreben.

Somit sind Engpässe bei der Umsetzung der jeweiligen Regierungsanforderungen auf Seiten der Fluglinien zu erwarten. Dies gilt trotz der Standards wie PNRGOV, da jeder Mitgliedsstaat mit jeder Fluglinie den oben beschriebenen Test- und Zertifizierungsprozess durchlaufen sollte.

Im Falle von Deutschland sind das ca. 180 Fluglinien die es zu testen gilt. Zudem muss vorher das Regierungssystem installiert, getestet und in Betrieb genommen werden. Unserer Erfahrung nach ist somit von ca. 12-24 Monaten für die technische Implementierung auszugehen.

Interoperabilität und Risikoanalyse

Ein umfassendes Verständnis der nationalen Infrastruktur und deren Integration, sowie die Anbindung an die externen (internationalen) Systeme sind die Grundvoraussetzung für ein effektives Risikoanalyzesystem. Passagierdaten bzw. PNR im speziellen sind nur ein Teil eines mehrschichtigen Ansatzes zur Verbesserung der nationalen Sicherheit und muss daher integriert werden – es ist kein „Stand-Alone-System“.

Kooperation mit den jeweiligen autorisierten Institutionen einer Regierung wie z.B. Europol sind dabei notwendig und beschleunigen die Anbindung an bereits bestehende Schnittstellen und Kommunikationswege.

Passagierdaten – PNR oder auch API – sind nur denjenigen Sicherheitsinstitutionen bzw. ihren Mitarbeitern, zugänglich zu machen, die diese für ihre jeweiligen Arbeiten benötigen und dazu befugt sind. Hierzu ist ein striktes, individuelles Nutzerprofil für jeden Mitarbeiter der PIU bzw. der nachgelagerten Institutionen zu erstellen, der Zugriff auf die Daten und auf das System (z.B. für Systemadministration) haben soll. Nur so ist die Protokollierung und Dokumentierung sicher zu stellen, um die Anforderungen an den Datenschutz erfüllen zu können.

Pilotprojekt zur Risikominimierung

Ein Pilotprojekt bietet die Möglichkeit, im kleinen Umfang das System, die Daten und den damit verbundenen Umgang zu testen, validieren und zu trainieren. Eine überschaubare Menge an Fluglinien, die Grundfunktionalitäten des Systems und daraus resultierend, eine kleine Menge an Fällen die zu bearbeiten sind, ermöglichen es, vorab und vor allem rechtzeitig Änderungen und Tuningmaßnahmen durchzuführen.

Hierbei wird u.a. sichtbar, ob die Anforderungen der einzelnen Nutzer des Systems erfüllt werden. An diesem Punkt wird deutlich, wie gut und detailliert die ursprüngliche Planung (Designphase) unter Einbeziehung der jeweiligen Nutzer tatsächlich umgesetzt werden konnte.

Zusammenfassend raten wir dazu, die Erfahrungen und Beispiele aus anderen Ländern zu berücksichtigen. Dies betrifft z.B. die Frage, welche Komponenten des Systems aus Sicherheits-, Kosten- und Zeitgründen sinnvollerweise selbst zu entwickeln sind und welche von erfahrenen Unternehmen beschaffen und angepasst werden sollten.

Die Anzahl der PNR-Systeme weltweit sind zum heutigen Zeitpunkt gering, aber die Vorgehensweise und Umsetzung bei komplexen Passagierdatensystemen sind hilfreich und geben Aufschluss auf die zu erwartenden Schwierigkeiten und deren Vermeidung.

Eine gute Vorbereitung, ein frühzeitiges und klares Verständnis der Anforderungen und Abhängigkeiten unter den Nutzern und Beteiligten sind die Voraussetzung, um ein solch komplexes Projekt in der vorgegebenen Zeit und im Rahmen des Budgets zu realisieren.

Risikominimierung steht an erster Stelle; durch die Nutzung von „Best-Practice-Beispielen“ anderer Länder, unter Einbeziehung bereits erfahrener PNR-Nutzer (z.B. bei der Zollbehörde) und in Zusammenarbeit mit bewährten und in dem Bereich Fluglinien und Passagierdaten erfahrenen Unternehmen kann dieses unserer Erfahrung nach bestmöglich erreicht werden.

SITA ist spezialisiert auf die internationale Datenkommunikation der Luftfahrtindustrie und unterstützt seine Mitglieder und Anteilseigner durch Service und Technologien zur Vereinfachung des Passagier- und Frachtverkehrs.

Die Eigentümer bzw. Mitglieder und ihre Partner sind Fluggesellschaften, Flughäfen, Flugsicherheitsorganisationen sowie Regierungen und internationale Organisationen (wie z. B. die Vereinten Nationen, Weltgesundheitsorganisation und Weltbank). Dies macht SITA einzigartig in der Industrie und für seine etwa 500 Eigentümer weltweit.

SITA ist bereits seit den 1960-er Jahren an der Entwicklung von Standards in der Luftverkehrskommunikation beteiligt und war auch schon vor dem 11. September 2001 an dem freiwilligen Austausch von Passagierdaten einiger Fluglinien mit Regierungen zur Verbesserung der Sicherheit involviert.

Seit über 20 Jahren entwickelt SITA sowohl Risikoanalysesysteme für Regierungen zur Verbesserung der Grenzsicherheit als auch elektronische Reiseinformations- und Genehmigungssysteme und stellt sie Regierungen zur Verfügung. SITA hat das erste interaktive Advanced Passenger Information (API) System aufgebaut. SITA ist heute in über 40 Ländern an (Grenz-)Sicherheitslösungen beteiligt die u.a. zur Risikoanalyse, Passenger Name Record (PNR) und API Daten nutzen.

SITA hat mehrfach die Europäische Kommission zum Thema PNR beraten und unterstützt aktiv die Weltzollorganisation (WZO), die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) und die Internationale Luftverkehrs-Vereinigung (IATA) bei der Harmonisierung der internationalen Standards für API und PNR – worum es sich im Wesentlichen in dem vorliegenden Gesetzentwurf zur Fluggastdatenübermittlung handelt.